
Le renforcement des capacités en Afrique

Rôle des institutions financières internationales

Le présent article rappelle que la croissance de l'Afrique passe par un renforcement de ses capacités, et examine comment les institutions financières internationales, en particulier le FMI et son travail de formation, peuvent y contribuer.

Saleh M. Nsouli

LE DÉVELOPPEMENT repose sur trois piliers : le renforcement des capacités, la bonne gestion des affaires publiques et les réformes économiques. Sans un renforcement des capacités, c'est-à-dire sans un développement des compétences et des institutions nationales, il n'y a pas de croissance soutenue. Mais les connaissances acquises ne peuvent être mises réellement à profit — et les institutions ne peuvent fonctionner efficacement — sans une bonne gestion des affaires publiques. De même, les réformes économiques ne peuvent être appliquées si les institutions ne fonctionnent pas.

Fondements

Les travaux consacrés à l'impact du renforcement des capacités sur la croissance se multiplient depuis quelques années. Ils s'accordent sur un constat : la qualité des institutions, reflet elle-même des efforts consacrés à renforcer celles-ci, joue un rôle important dans la croissance. C'est dans le cadre de ces institutions, en effet, que les personnes et les entreprises participent à l'activité économique, et grâce à elles aussi que l'on encourage l'investissement et l'allocation efficiente des ressources.

On distingue deux grands types d'institutions. Les premières assurent le fonctionnement efficace du marché : le régime de la propriété, qui doit être bien défini et pro-

téger les actifs des investisseurs et les rendements qu'ils peuvent en tirer; le système réglementaire, qui doit permettre de limiter la fraude et les comportements anticoncurrentiels; les institutions politiques et sociales, qui doivent atténuer les risques de conflits sociaux et les gérer au besoin; le respect de l'état de droit; enfin, l'existence d'un gouvernement «propre» (Rodrik, 1999). Les secondes garantissent la stabilité macroéconomique en veillant à ce que les politiques menées soient saines : responsables de la gestion économique et financière, le ministère des finances et la banque centrale relèvent de cette catégorie.

Plusieurs études récentes font apparaître l'importance des institutions. On est frappé de constater que, dans les années 60, le potentiel de croissance de l'Afrique était parfois jugé supérieur à celui de l'Asie de l'Est. Les preuves empiriques avancées par Easterly et Levine (1997) laissent penser que, si ce potentiel ne s'est pas concrétisé, cet échec est étroitement lié à une série de facteurs sociopolitiques, et en particulier à l'insuffisante scolarisation, à l'instabilité politique et au manque d'infrastructures. Cette thèse est corroborée par une étude de Rodrik (1997), qui montre que les indices de la qualité institutionnelle rendent très bien compte des écarts de croissance entre pays est-asiatiques — écarts qui ne peuvent être imputés à des variables économiques tradi-

tionnelles telles que l'accumulation de capital, le progrès technique ou l'augmentation de l'offre de travail. Une étude de la Banque mondiale (1998) indique que les pays en développement pourraient gagner 1 point de croissance s'ils amélioreraient sensiblement la qualité de leur gestion. Hall et Jones (1999) montrent, à partir d'un large échantillon de 133 pays, que les institutions favorisant la production et la propriété privée encouragent l'accumulation de capital humain et physique et, à terme, augmentent la productivité globale des facteurs, donc aussi le produit intérieur. Ces études soulignent un fait majeur : l'accumulation de capital ne suffit pas à garantir la croissance. Il existe, entre la qualité des institutions et l'accumulation de capital, une complémentarité que les pays ne peuvent se permettre d'ignorer s'ils souhaitent que les efforts consentis pour connaître une croissance durable soient couronnés de succès.

Que peut-on dire alors de la qualité de ces institutions en Afrique?

Une étude portant sur 23 pays africains (Sievers, à paraître) dresse un bilan en demi-teinte des institutions politiques et judiciaires africaines : elles seraient meilleures qu'on le suppose d'ordinaire, mais insuffisantes néanmoins pour soutenir une croissance élevée. Interrogés sur la corruption, le respect de l'état de droit ou la capacité de leur système juridique à assurer l'exécution des contrats, les entrepreneurs africains répondent en donnant des notes qui, en moyenne, sont comparables ou légèrement inférieures à celles obtenues par d'autres pays en développement. Ces notes laissent penser que les institutions africaines n'ont pas encore suffisamment progressé pour apporter une contribution significative au développement.

Les institutions responsables de la gestion économique en Afrique se renforcent, notamment sur le plan de la formulation et de l'exécution des politiques à mener. Leur développement s'est accéléré au cours de la dernière décennie, ainsi qu'en témoigne l'amélioration d'ensemble de la mise en oeuvre des politiques économiques en Afrique et de leurs résultats (Calamitsis, 1999; Fischer, Hernández-Catá et Khan, 1998). Malgré cela, les dérapages ont été fréquents ces dernières années, et certains pays qui avaient progressé ont perdu à nouveau du terrain. On peut donc penser, là aussi, que les institutions africaines ne sont pas encore suffisamment solides pour que ces pays puissent mener durablement de bonnes politiques.

Rôle des institutions financières internationales

Les institutions financières internationales ont des objectifs et des domaines d'action différents. C'est vrai, par exemple, du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement (BAfD). Le «partenariat renforcé pour une croissance durable et un recul de la pauvreté» conclu récemment par le Directeur général du FMI, Horst Köhler, et le Président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, souligne la différence de mandat des deux institutions. Le FMI se concentre sur la stabilité financière internationale ainsi que sur la stabilité macroéconomique et la croissance des États membres, tandis que la Banque mondiale aide avant tout ses membres à lutter contre la pauvreté en

mettant l'accent, en particulier, sur les dimensions institutionnelle, structurelle et sociale du développement. L'action des deux institutions se chevauche néanmoins dans certains domaines, tels que la réforme du secteur financier. Leur collaboration est donc essentielle pour assurer que les politiques conduites se complètent. La BAfD a pour mandat de contribuer au développement économique et au progrès social des pays de la région, et ses activités opérationnelles couvrent le développement agricole et rural, la valorisation des ressources humaines, la consolidation du secteur privé, la bonne gouvernance, l'intégration et la coopération économiques, l'environnement et l'égalité entre hommes et femmes.

Malgré ces différences de mandat, les institutions financières internationales apportent une contribution assez similaire au renforcement des capacités et le font en utilisant des mécanismes assez proches. Cette contribution est d'autant plus efficace, au demeurant, qu'elles insistent sur la coordination et la complémentarité de leurs efforts.

Premièrement, les institutions financières internationales apportent des concours financiers — sous forme le plus souvent de prêts, mais parfois d'un élément-don important — afin d'aider ces pays à atteindre les objectifs convenus lors des consultations. Ces concours financiers peuvent appuyer des investissements spécifiques — création d'infrastructures, renforcement des capacités — ou s'inscrire dans un programme d'ajustement sectoriel ou global.

Deuxièmement, ces institutions aident les autorités nationales à formuler les mesures à prendre pour atteindre leurs objectifs économiques et sociaux. Elles le font à travers de larges consultations — avec les responsables politiques et les représentants du secteur privé, mais aussi entre le siège et le personnel résident de ces institutions — dont l'objectif est d'identifier les goulets d'étranglement de ces économies et les principaux problèmes qui leur sont posés. Ces entretiens donnent lieu en général à la rédaction d'un rapport qui résume les conclusions de la mission et énonce ses recommandations. Le programme conclu entre le pays membre et l'institution concernée peut prévoir une aide, financière ou autre, au renforcement des capacités économiques et sociales.

Troisièmement, ces institutions encouragent la mise au point, la diffusion et le respect de normes ou codes de bonne conduite économique et financière reconnus au plan international. L'adoption et la mise en oeuvre de ces normes et codes facilitent le développement et améliorent le fonctionnement des institutions nationales, qui aident à leur tour ces pays à s'intégrer à l'économie mondiale et à recueillir les fruits de la mondialisation.

Quatrièmement, ces institutions offrent une formation dans de multiples domaines. Celle-ci peut s'inscrire dans le cadre de projets spécifiques engagés par les pays bénéficiaires avec l'appui de ces institutions pour réformer les entreprises d'État, la fonction publique, l'administration fiscale ou le secteur financier. Elle peut aussi prendre la forme de cours ou séminaires proposés par les services de formation de ces institutions.

Cinquièmement, en Afrique et ailleurs, ces institutions collaborent avec les organismes de formation et de recherche

régionaux (tels que la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique ou le Consortium africain de recherche économique) pour faciliter le transfert des connaissances, former les économistes, fonctionnaires et «formateurs», ou appuyer les recherches économiques.

Cependant, si les institutions financières internationales peuvent être actives dans ce domaine, il est important qu'elles s'en tiennent à un rôle d'appoint. C'est aux pays eux-mêmes, en effet, qu'incombe au premier chef le renforcement des capacités.

L'appui du FMI au renforcement des capacités

Le FMI apporte une contribution importante au renforcement des capacités en menant, auprès d'un large éventail d'organismes publics africains, une action qui va bien au-delà des prêts aux institutions et des efforts d'allègement de la dette. De fait, cette participation au perfectionnement des compétences dans l'analyse et l'action économiques fait partie intégrante de sa mission. Le FMI agit essentiellement dans quatre directions.

La formation économique : offerte par l'Institut du FMI (et d'autres départements), elle constitue une dimension essentielle de la participation de l'institution. Ses cours de gestion macroéconomique ou thématiques s'adressent à des fonctionnaires occupant divers niveaux de responsabilité dans différents types d'agences. Au cours des vingt dernières années, plus de 3.000 fonctionnaires africains (agents des banques centrales, des ministères des finances, de l'économie ou du plan et d'autres établissements publics) ont ainsi suivi les cours de l'Institut du FMI (voir ci-après).

L'assistance technique : c'est un autre vecteur important de l'action du FMI, auquel ses services ont consacré cinq fois plus de temps en 1999 qu'en 1991. Les programmes d'assistance technique du FMI visent à répondre aux besoins très divers exprimés par les États membres. Ainsi, le Département des finances publiques propose son assistance pour faciliter la mobilisation des recettes et le renforcement des administrations fiscale et douanière, améliorer la gestion des deniers publics (dans le cadre notamment de la préparation et de l'exécution du budget), réformer les régimes de retraite ou mettre au point des dispositifs de protection sociale adaptés. L'aide apportée par le Département de la monnaie et des changes couvre la réglementation, le contrôle et la restructuration bancaires, les opérations en devises, l'organisation, la gestion et la comptabilité des banques centrales, les systèmes de paiement et le développement des marchés monétaires. Quant au Département des statistiques, il aide les États membres à respecter les normes internationalement reconnues dans les domaines des statistiques monétaires, de la balance des paiements, du secteur réel et des finances publiques.

Les consultations périodiques du FMI avec les États membres : moins explicites, mais non moins importantes, elles sont menées conformément à l'article IV des Statuts et permettent au FMI d'engager avec les autorités du pays



Saleh M. Nsouli
est Directeur adjoint
de l'Institut du FMI.

concerné — analystes économiques, hauts fonctionnaires des ministères clés et de la banque centrale et responsables économiques — un large dialogue qui porte à la fois sur l'analyse détaillée de l'économie, l'examen des options possibles et la formulation des actions à mener. Dans la mesure, en particulier, où elles supposent que s'instaure un véritable dialogue avec ces responsables, ces consultations entraînent les diverses agences et leurs services à collaborer plus étroitement, ce qui aide le pays concerné à renforcer ses capacités d'analyse et d'action. Par ailleurs, le FMI s'efforce depuis quelques années d'encourager les États membres à agir de façon plus trans-

parente et à se conformer à une série de normes internationales. L'accent est mis sur la transparence des politiques monétaire et budgétaire et sur l'amélioration de la réglementation et du contrôle bancaires ainsi que de la diffusion des données.

Enfin, le dialogue qui préside à la formulation et au suivi des programmes appuyés par le FMI : plus encore que les consultations au titre de l'article IV, les programmes qu'appuie le FMI mobilisent des équipes d'économistes expérimentés des États membres et d'autres institutions financières internationales. L'effort qu'ils accomplissent ensemble améliore très sensiblement la gestion économique, en particulier dans les ministères des finances et les banques centrales. En accumulant des connaissances et en perfectionnant leurs compétences, ces derniers renforcent, au fil du temps, les capacités de ces pays dans plusieurs domaines de la politique économique. Les représentants résidents du FMI jouent eux aussi un rôle primordial à cet égard en aidant les États membres à appliquer leur programme sur le terrain.

Rôle de la formation du FMI

La formation permet d'améliorer la prise des décisions économiques dans les pays bénéficiaires en rendant les responsables nationaux mieux à même de formuler et mettre en oeuvre les politiques macroéconomiques et financières. Elle complète aussi l'assistance technique, car des fonctionnaires mieux formés peuvent tirer davantage parti de l'assistance technique spécialisée fournie dans tel ou tel secteur. Cette complémentarité est mise en évidence par le vif essor qu'enregistrent, parallèlement, la demande de formation et l'assistance technique. Le nombre moyen de participants africains aux cours de l'Institut du FMI — à Washington ou à l'extérieur — a triplé dans les années 90 et avoisine aujourd'hui 300 en moyenne par an, contre une centaine dans les années 80.

L'important, toutefois, c'est que cette forte demande de formation émane des autorités africaines elles-mêmes. C'est la preuve d'un changement des mentalités — on reconnaît désormais qu'il faut renforcer les capacités — et cela laisse penser que les autorités africaines sont conscientes de la nécessité de prendre en main les réformes. Une enquête a été demandée à un cabinet de consultants extérieurs afin de connaître l'opinion des autorités africaines sur la formation offerte par le FMI. Elle a conclu que cette formation a permis

d'améliorer les capacités analytiques des agents des organismes publics africains dans un vaste éventail de domaines, tels que l'analyse macroéconomique et la programmation financière, la préparation des budgets ou la mise en place et le fonctionnement d'une administration du Trésor. Enfin, bon nombre de hauts fonctionnaires africains qui ont bénéficié d'une formation du FMI ont accédé depuis à des postes de plus grande responsabilité dans leur administration d'origine. Dans ces pays, la formation donnée par le FMI a de toute évidence renforcé les capacités de gestion économique. Les décideurs reçoivent aujourd'hui des avis plus éclairés de leurs conseillers et sont eux aussi mieux formés que leurs prédécesseurs.

Bien que le FMI ait très sensiblement accru son effort de formation en Afrique, il reste encore beaucoup à faire pour répondre à la demande des pays de la région, qui souhaitent surtout bénéficier de cours techniques sur la gestion et les statistiques macroéconomiques ou les finances publiques. Selon les estimations recueillies dans le cadre de l'enquête susmentionnée, les candidats aux cours du FMI pour les cinq prochaines années seront environ 8.000, soit cinq fois plus nombreux que les participants inscrits entre 1995 et 1999.

Pour satisfaire cette demande, l'Institut du FMI a entrepris d'élargir la gamme des thèmes abordés, de renforcer les partenariats régionaux et de diversifier la formation donnée. Dans ce but, il a décidé de :

- consacrer tous les ans des séminaires de haut niveau aux questions économiques — développement du secteur privé, libéralisation du commerce et intégration régionale, ouverture aux mouvements de capitaux, ajustement structurel des économies subsahariennes — présentant un intérêt particulier pour l'Afrique;
- créer, en collaboration parfois avec les instituts de formation régionaux, des séminaires régionaux centrés sur des questions plus techniques telles que la maîtrise des dépenses publiques, la restructuration bancaire, le développement de marchés monétaires ou la solidité des systèmes financiers;
- resserrer sa coopération traditionnelle avec les centres de formation de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et de la Banque des États d'Afrique centrale;
- nouer des partenariats avec les pays d'Afrique anglophone en coopérant à divers cours donnés par l'Institut de gestion macroéconomique et financière de Harare (Zimbabwe) et l'Institut ouest-africain de gestion économique et financière de Lagos (Nigéria);
- promouvoir le téléenseignement pour répondre aux besoins de formation des fonctionnaires qui ne peuvent suivre de longs cours à l'étranger;
- créer à Abidjan (Côte d'Ivoire), avec la BAfD et la Banque mondiale, l'Institut multilatéral d'Afrique (voir l'encadré).

Conclusion

Les travaux sur le développement économique et le renforcement des capacités se poursuivent. Ils ont beaucoup pro-

L'Institut multilatéral d'Afrique

L'Institut multilatéral d'Afrique (IMA), créé à Abidjan en novembre 1999, résulte d'une collaboration entre la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et le FMI. Ce partenariat a permis d'offrir aux Africains des possibilités de formation accrues dans de meilleures conditions de proximité. Grâce à l'ouverture d'un centre de formation en Afrique, ces trois institutions peuvent aussi mieux intégrer les questions d'intérêt régional dans leurs programmes et tirer davantage parti des compétences des formateurs africains. L'IMA offre une formation de haute qualité orientée vers l'action à une large gamme de participants qui va des fonctionnaires des administrations et des banques centrales aux représentants de la société civile africaine. Il accueille chaque année près de 400 participants à ses cours ou séminaires et devrait avoir un impact sensible sur le renforcement des capacités en Afrique.

gressé depuis l'époque où l'on pensait que le développement se limitait à l'accumulation rapide de capital. Nous savons désormais qu'il est essentiel aussi de se doter d'institutions capables d'assurer le fonctionnement efficace du marché et la gestion économique, et que c'est sur cette base que les institutions financières internationales doivent articuler leur stratégie de renforcement des capacités. À travers diverses facettes de son action, et notamment son travail de formation, le FMI apporte sa pierre à l'édifice. **F&D**

Le présent article s'inspire de l'allocution prononcée par l'auteur lors de l'inauguration de l'Institut multilatéral d'Afrique à Abidjan en novembre 1999.

Références :

- Banque mondiale, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* (New York, Oxford University Press, 1998).
- Evangelos A. Calamitsis, «Ajustement et croissance en Afrique subsaharienne — Le chantier inachevé», *Finances & Développement*, volume 36 (mars 1999), pages 6–9.
- William Easterly et Ross Levine, «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions», *Quarterly Journal of Economics*, volume 112 (novembre 1997), pages 1203–50.
- Stanley Fischer, Ernesto Hernández-Catá et Mohsin S. Khan, «Africa: Is This the Turning Point?», document d'analyse et d'évaluation des politiques n° 98/6 du FMI (Washington, 1998).
- Robert E. Hall et Charles I. Jones, «Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?», *Quarterly Journal of Economics*, volume 114 (février 1999), pages 83–116.
- Dani Rodrik, «TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia», document de travail n° 5914 du NBER (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1997).
- , «Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them», communication présentée à la Conférence du Fonds monétaire international sur les réformes de deuxième génération, à Washington, 8–9 novembre 1999.
- Sara E. Sievers (à paraître), «Competitiveness and Foreign Direct Investment in Africa», *Policies to Promote Competitiveness in Manufacturing in Sub-Saharan Africa*, publié sous la direction de Saleh M. Nsouli et autres (Paris, Organisation pour la coopération et le développement économiques).